

# **PERSPECTIVAS DA REDUÇÃO DA POBREZA PELO TURISMO: PROPOSTA METODOLÓGICA PARA A ANÁLISE DO PROJETO DE 65 DESTINOS INDUTORES DO DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO REGIONAL EM MINAS GERAIS (2007 / 2010)**

**Guilherme Augusto Pereira Malta<sup>1</sup>**  
**Diomira Maria Cicci Pinto Faria<sup>2</sup>**

## **RESUMO**

A pesquisa tem por interesse analisar o elo que relaciona o turismo como promotor do desenvolvimento econômico e sua suposta capacidade de contribuir para a redução da pobreza. Toma-se como ponto de partida a política nacional, o Programa de Regionalização do Turismo e o Projeto dos 65 destinos indutores do Desenvolvimento Turístico Regional (2007-2010), sobretudo, os municípios mineiros contemplados. Um dos métodos a ser utilizado será o da diferença em diferença e para seu adequado uso foram selecionados 19 indicadores socioeconômicos como medida de comparação. Resultados preliminares revelam que apesar do aumento da diferença entre alguns dos indicadores, ao longo da década de 2000, entre grupo de tratamento e controle, ele não se mostrou significativo.

**Palavras-chave:** Turismo; Desenvolvimento econômico; Pobreza; Política pública; diferença-em-diferença.

## **PROSPECTS FOR REDUCING POVERTY BY TOURISM: METHODOLOGICAL PROPOSAL FOR THE DESIGN ANALYSIS OF 65 DESTINATIONS OF REGIONAL TOURISM DEVELOPMENT IN MINAS GERAIS (2007/2010)**

## **ABSTRACT**

The research is interested in analyzing the link that lists tourism as economic development promoter and its supposed ability to contribute to poverty reduction. It takes as a starting point the national policy, the Regionalization Program Tourism and the design of the 65 destinations of the Regional Tourism Development (2007-2010), especially the miners municipalities contemplated. One of the methods to be used will be the difference in difference and for the proper use, nineteen socioeconomic indicators were selected as a measure of comparison. Preliminary results reveal that despite the increase in the difference between some of the indicators over the 2000s, from group treatment and control, it was not significant.

**Keywords:** Tourism; Economic development; Poverty; Public policy; Difference-in-difference.

**JEL:** 01,017.

<sup>1</sup> Graduado em Turismo pela Universidade Federal de Minas Gerais, com mestrado em Geografia pelo IGC/UFMG. Atualmente é doutorando em Geografia pelo IGC/UFMG. E-mail: [guilherme.malta@gmail.com](mailto:guilherme.malta@gmail.com)

<sup>2</sup> Doutora em economia pela Universidade Federal de Minas Gerais. Professora Adjunta do Departamento de Geografia da UFMG, líder do grupo de pesquisa " Turismo, economia, cultura e território". E-mail: [diomira@uol.com.br](mailto:diomira@uol.com.br)

## 1 INTRODUÇÃO

Motivado pela compreensão do elo que relaciona o turismo à promoção do desenvolvimento socioeconômico e sua pretensa capacidade em contribuir com a redução da pobreza, o trabalho que se apresenta – ainda em construção – busca acrescentar novos questionamentos e contribuições à temática. Por sua intrínseca relação com a noção de desenvolvimento (melhora), sobretudo econômico(a), a atividade turística é comumente considerada uma das estratégias possíveis para se alcançar tal resultado. Existem evidências que levam a essa constatação, não porém sem controvérsias, reforçadas pelo contexto internacional em que instituições multilaterais de desenvolvimento como a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e o Banco Mundial advogam a pretensa capacidade do turismo em contribuir com o processo de desenvolvimento regional e, por extensão, em reduzir a pobreza.

Em âmbito nacional, as políticas de turismo, em especial, o Programa de Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil, lançado em abril de 2004, em escala territorial, que teve por embasamento o Plano Nacional de Turismo (PNT) 2003-2007, reforça a capacidade de promoção do desenvolvimento regional por parte dessa atividade. A estratégia de definição dos 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional, priorizado pelo Plano Nacional de Turismo (PNT 2007-2010), apostou no binômio turismo e desenvolvimento regional, constituiu-se como aperfeiçoamento da política pública de Regionalização do Turismo e será objeto específico de análise deste trabalho. Cumpre ressaltar, que poucos são os esforços direcionados a comprovação empírica da capacidade do turismo em promover o desenvolvimento e mesmo da apreensão da matriz-ideológica que possibilitou a construção de tal visão em torno do turismo.

Quando se trata de verificar o impacto de um programa político ou social, é necessário estudar sua causa e efeito, verificando se há ou não, uma relação causal entre a intervenção governamental e o resultado/efeito que ela gera. Além disso, torna-se necessário compreender até que ponto as políticas públicas podem ajudar a resolver o problema diagnosticado, como auxiliar no alívio da pobreza e na geração de mais oportunidades de emprego. Menciona-se, ainda, a necessidade deste tipo de avaliação no domínio do turismo, sobretudo, no que tange às ações públicas destinadas especificamente para estimular o desenvolvimento turístico e econômico regional.

Em virtude disso, atualmente tem sido destacada a importância de processos de avaliação para a reforma das políticas públicas, modernização e democratização da gestão pública. Nesse sentido, o estudo das políticas públicas cresce em importância e, em geral, abarca tanto a análise dos motivos que tornam a intervenção necessária quanto o planejamento das ações para o desenvolvimento da iniciativa, a definição dos agentes encarregados da sua implementação, o levantamento das normas disciplinadoras pelas quais será regida e a fundamental avaliação de impactos, potenciais e reais, medidos durante ou após sua execução (MENEGUIN; FREITAS, 2013). A relevância das avaliações de impacto é, portanto, direta, uma vez que seus efeitos podem ser associados à determinada intervenção governamental ou ao incremento de programas existentes a fim de se alcançar os objetivos da política pública (RESENDE; OLIVEIRA, 2008).

Do ponto de vista do desenvolvimento, é importante lembrar que a redução da pobreza consiste em um de seus desafios mais críticos (FARIA, 2012). Pobreza, para muitos, significa "falta" de desenvolvimento, enquanto o desenvolvimento implicaria avançar até a completa eliminação da pobreza. Por outro lado, observa-se que, na prática, do ponto de vista histórico, o desenvolvimento não corresponderá necessariamente à redução da pobreza (ALLEN; THOMAS, 2000).

Diante do contexto que revela a complexidade do conceito e da persistência de níveis eticamente intoleráveis de pobreza em grande parte do mundo, apesar dos recursos para reverter essa situação, o presente estudo almeja apresentar, de forma crítica, a relação entre a política pública de turismo em Minas Gerais e sua contribuição (in)direta em reduzir a pobreza, indicando, via métodos quantitativos, ferramentas necessárias para sua avaliação. Nesse sentido questiona-se, se a política pública de turismo proposta mostrou-se apta em alcançar seus objetivos. Ela contribuiu em alguma medida para melhorar os parâmetros socioeconômicos estudados nas regiões previamente definidas e para reduzir a pobreza?

Por meio da técnica das diferenças em diferenças (DID/dif-em-dif), como proposta metodológica aplicada ao contexto dessa pesquisa, busca-se compreender qual a relação entre a diferença líquida entre os grupos de tratamento (21 municípios mineiros contemplados com a política nacional e regional de destinos indutores) e de controle (cidades turísticas mineiras inseridas em algum circuito turístico com características semelhantes mas que não foram consideradas destinos indutores)

buscando verificar o impacto da política, mantendo, para tanto, todos os demais elementos constantes (*ceteris paribus*). A partir do uso dessa estratégia objetiva-se constatar se o turismo contribui de fato para a melhoria dos indicadores sociais e, conseqüentemente, para reduzir a pobreza.

Espera-se, propor uma metodologia quali-quantitativa que seja plausível e compatível para verificar se os resultados alcançados foram adequados às expectativas e objetivos apresentados pelos órgãos proponentes. Além disso, por meio da definição prévia de alguns indicadores pretende-se verificar, posteriormente, se houve sua respectiva melhora e se esta encontra-se alinhada à visão de desenvolvimento expressa pela própria política. Parte-se do pressuposto de que a política pública de turismo analisada se vale de concepções de desenvolvimento, pobreza e turismo que são singulares aos seus objetivos e convicções políticas e econômicas, geralmente influenciadas pelo contexto internacional.

## **2 A COMPREENSÃO DO PAPEL DO TURISMO SOB O PRISMA DO PODER PÚBLICO**

Anteriormente a apresentação do escopo que fundamenta a política de regionalização do turismo brasileiro, é necessário explicitar a visão geral que atribui ao turismo, em virtude de sua capacidade em gerar emprego e renda, o papel de promotor do desenvolvimento, sobretudo, econômico (MALTA, 2011). Essa atribuição é estimulada e reforçada por meio da divulgação de dados estatísticos que demonstram sua relevância econômica, conforme difundido por organizações como a Organização das Nações Unidas (ONU) via OMT (Organização Mundial do Turismo), o Banco Mundial e outros organismos oficiais (como a EMBRATUR e o Ministério do Turismo, no Brasil).

O turismo, como colocado por tais instituições, representa uma das atividades econômicas mais promissoras, em constante crescimento, geradora de um significativo volume de divisas, bem como de uma sólida alternativa para o desenvolvimento econômico (local/regional/nacional). Como elucidado por Scótolto e Panosso Neto (2015), nas últimas décadas é cada vez mais corriqueiro que Países, Estados e Municípios, recorram ao turismo como estratégia de desenvolvimento, tomando como pressuposto a potencial capacidade da atividade para retificar desigualdades econômicas e sociais através da geração de emprego e renda. Fica

claro, portanto, a existência de uma conjuntura que propiciou a elevação do turismo a panacéia ou solução aplicável a praticamente todos os países do mundo, em especial, aqueles considerados mais atrasados economicamente. Há que ponderar, contudo, e concordando com Cañada e Gascón (2007) que a relação entre turismo e desenvolvimento, normalmente, é mais complexa do que aparenta ser. As mencionadas estratégias de desenvolvimento que se pautam no turismo podem, também, apresentar tanto resultados positivos, como podem ser desastrosas e dificilmente reversíveis.

Do ponto de vista conceitual o turismo não apresenta uma definição que seja consensual. Ainda que existam definições pré-estabelecidas e amplamente divulgadas sobre o turismo, como a definição defendida pela Organização Mundial de Turismo (OMT), a literatura da área deixa claro a inexistência de um conceito unívoco que represente esta atividade (MALTA, 2011). A própria OMT em seu manual de "Introdução ao Turismo", apesar da tentativa de padronização teórica, deixa claro que seu estudo é marcado pela ausência de definições conceituais claras que delimitem a atividade e a discrimine de outros setores econômicos (OMT, 2001). Entretanto, a referência à sua expressividade econômica é fator habitual na grande maioria das obras que estudam o turismo e nos planos que buscam orientar sua promoção em âmbito nacional.

Faz-se necessário mencionar que a importância do turismo na atualidade se deve a uma conjunção de fatores sociais e econômicos que permitiram sua expansão e consolidação como atividade econômica moderna. Esses fatores seriam, principalmente: a relativa paz pós Segunda Guerra, a prosperidade, o aumento da população, a urbanização, a industrialização, a expansão do nível de negócio, maior disponibilidade de renda, a ampliação do tempo livre e, por fim, os avanços tecnológicos, especialmente nos meios relacionados à informação e comunicação, e ao transporte e comercialização (BOYER, 2003; LAGE; MILONE, 2001). A partir da existência destes elementos, tornou-se possível o crescimento explosivo da demanda e da oferta de serviços turísticos. O modelo de desenvolvimento produtivista e a lógica de crescimento ilimitado, inerentes à estrutura e à dinâmica do capitalismo, se estendem também à lógica predominante no turismo, independente, muitas vezes, de qual seja sua denominação ou tipologia.

Por se basear unicamente na ideia de maximizar aspectos econômicos da atividade, a visão de natureza economicista tem sido fonte de inspiração de políticas de desenvolvimento, onde são ofertados produtos e serviços turísticos sem qualquer menção aos demais aspectos suscitados pelo turismo — como a preservação da cultura local, exploração sexual, aumento do custo de vida, impactos ambientais, etc. (SCÓTOLO; PANOSSO NETO, 2014). O discurso “pró-turismo” é frequente nos governos de muitos países em desenvolvimento, no qual o turismo representa uma via rápida para o desenvolvimento e o crescimento econômico, sobretudo, dentro do contexto de predomínio do modelo neoliberal (CAÑADA; GASCÓN, 2007). Muitas expectativas são geradas em torno da atividade, em especial, a criação de empregos, a atração de novos investimentos, o equilíbrio da balança de pagamentos, etc.

Nesse contexto, as orientações de natureza neoliberal, que a partir das décadas de 1980 e 1990, foram impostas aos países em desenvolvimento através dos programas de ajuste estrutural coordenados pelo Banco Mundial (TAVARES; FIORI, 1993), exerceram um papel central na abertura dos mercados turísticos às empresas estrangeiras, ao garantir via “Acordo Geral sobre Comércio e Serviços” da Organização Mundial do Comércio (OMC), os mesmos direitos das empresas locais e liberar o capital externo de restrições que eram prevaletentes até aquele momento (CAÑADA; GASCÓN, 2007). Instituições internacionais como a ONU, Banco Mundial (BIRD) e a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) amplificam o alcance do discurso que defende e apoia ações de estímulo ao turismo em regiões carentes de recursos financeiros e abundantes em recursos naturais e culturais, assim como enfatizado por Ros (1967, p.80 apud ARAÚJO; LOPES; TINÔCO, 2012, p. 107, tradução nossa):

[...] Em 1963, as Nações Unidas recomendaram que fosse dada prioridade à assistência técnica no setor do turismo devido a sua importância como meio de reforçar a política de crescimento econômico nos países em desenvolvimento, uma vez que o turismo estimula os investimentos, constitui um meio de aquisição de moeda estrangeira, é uma fonte de criação de emprego, estimula a mobilidade social e a requalificação de profissionais para as necessidades de serviços derivados do turismo.

Diante de tais evidências será apresentado, a seguir, a Política de Regionalização de Turismo e o objeto desse estudo, o Projeto dos 65 Destinos

Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional, destacando o papel atribuído ao turismo na promoção do desenvolvimento e na possibilidade de contribuir para redução da pobreza.

## **2.1 Política Nacional de Turismo, Plano de Regionalização e Projeto 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional**

Desde a criação do Ministério do Turismo como pasta autônoma, no ano de 2003 pelo Governo Lula, diversas medidas foram tomadas visando orientar, planejar e gerenciar o turismo no território brasileiro, articulando, para tanto, a esfera governamental e a iniciativa privada. O Plano Nacional de Turismo<sup>3</sup> (PNT), nesse sentido, é apontado como ferramenta consolidada e sistemática que atua como documento orientador para as políticas de turismo nas esferas estaduais e municipais, por meio do estabelecimento de diretrizes gerais, estratégias e medidas voltadas para o estímulo ao mercado interno e para a conformação do Brasil como um dos principais destinos turísticos mundiais.

Tomando como referência o PNT(2007/2010), importante instrumento para compreender o surgimento do marco político do Projeto de estruturação dos 65 Destinos Indutores, destacam-se quatro principais metas que tinham por objetivo estimular o crescimento sólido do turismo no País, sendo elas: a) promover a realização de 163 milhões de viagens no mercado interno em 2007, e 217 milhões em 2010; b) criar 335 mil novos empregos e ocupações em 2007, e 516 mil em 2010; c) gerar 5,1 bilhões de dólares em divisas em 2007, e 7,7 bilhões em 2010; d) estruturar 65 destinos turísticos com padrão de qualidade internacional até 2010.

Ações como assegurar o acesso de aposentados, trabalhadores e estudantes a pacotes de viagens em condições facilitadas, investir na qualificação profissional e na geração de emprego e renda e assegurar ainda mais condições para a promoção do Brasil no exterior, ratificariam a função do turismo como importante indutor do desenvolvimento e da inclusão social (BRASIL, 2007). No contexto político no qual o plano foi elaborado, momento em que se ganhava cada vez mais visibilidade problemas como a desigualdade social e a fome em âmbito mundial, o turismo é apontado como uma importante ferramenta para o alcance dos Objetivos de

---

<sup>3</sup> O Plano Nacional de Turismo encontra-se em sua terceira edição (2013-2016). Anteriormente foram elaboradas as edições 2003-2007 e 2007-2010, sob o título “*Uma Viagem de Inclusão*”.

Desenvolvimento do Milênio. O PNT (2007-2010) ressalta que sua atuação se daria, particularmente, com relação à erradicação da extrema pobreza e da fome, à garantia de sustentabilidade ambiental e ao estabelecimento de uma parceria mundial para o desenvolvimento (BRASIL, 2007). O lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC 2007/2010, do governo federal, que tinha como meta gerar investimentos em infraestrutura e medidas de incentivo ao investimento privado, era indicado como elemento estruturador e responsável por propiciar as condições necessárias para a consolidação do turismo brasileiro como vetor de desenvolvimento econômico e social.

Dentro do escopo previsto pelo PNT (2007/2010) e constituindo um macroprograma, o Programa de Regionalização do Turismo - *Roteiros do Brasil*, tinha como proposta a estruturação de roteiros turísticos intermunicipais nas regiões turísticas brasileiras, baseado nos princípios da cooperação, integração e sustentabilidade ambiental, econômica, sociocultural e político-institucional (BARBOSA, 2008). O Programa de Regionalização Turística, tendo em vista o esforço em planejar o turismo via organização de destinos em diferentes regiões brasileiras com características similares, pode ser entendido/traduzido como uma estratégia bem sucedida em fortalecer a atividade turística estruturalmente (ANJOS; HENZ, 2012)

Dessa iniciativa, 65 Destinos Indutores foram escolhidos para receber uma estratégia prioritária de investimentos técnicos por parte do MTur, priorizando-se aqueles destinos que já possuíam uma infraestrutura básica, com atrativos qualificados, capazes de atrair e distribuir visitantes às próprias cidades do seu entorno. Os chamados “destinos indutores” seriam, portanto, responsáveis por “propagar o desenvolvimento nos roteiros dos quais fazem parte e, conseqüentemente, nas regiões turísticas que perpassam. Suas experiências e práticas exitosas devem ser multiplicadas para outros destinos e roteiros que integram as 200 regiões turísticas do país.” (BARBOSA, 2008, p. 18). Ressalta-se que o recorte priorizado em torno dos 65 destinos, segundo metodologia utilizada pelo MTur, refere-se ao significativo poder de atratividade e à capacidade de gerar e irradiar fluxos turísticos por partes dos municípios selecionados.

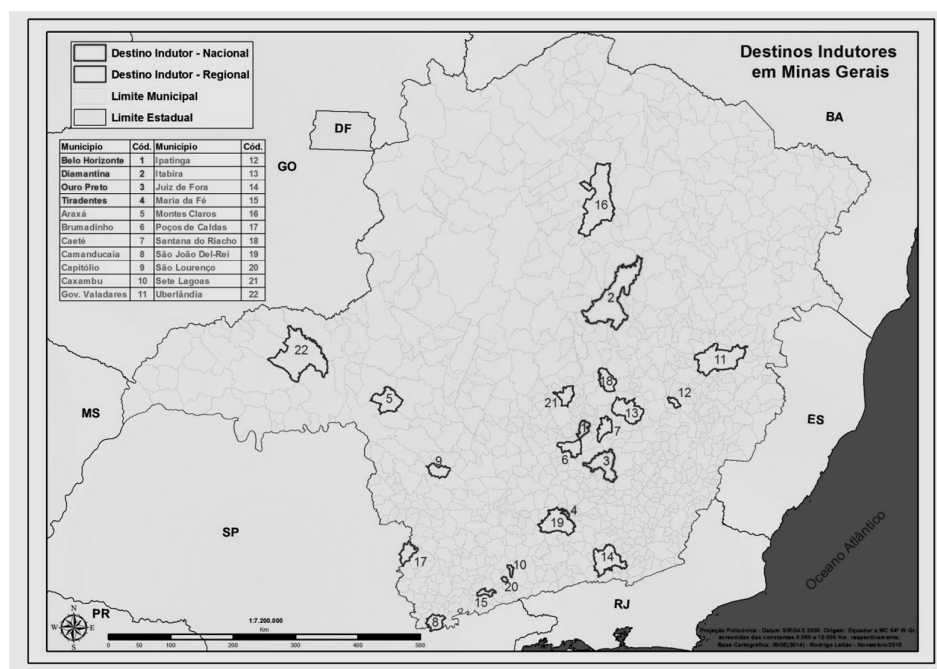
Em Minas Gerais foram selecionados 4 (quatro) municípios considerados “destinos indutores”, entre os 65 destinos em âmbito nacional, conforme critérios



baseados na infraestrutura geral, transportes, acesso, equipamentos e serviços turísticos, marketing, sustentabilidade e outros elementos referentes à conjuntura do destino indutor de desenvolvimento turístico regional, sendo eles: Belo Horizonte, Diamantina, Ouro Preto e Tiradentes.

A Secretaria de Estado de Turismo de Minas Gerais, baseada na Política Nacional de Turismo e tendo em vista a diversidade turística do Estado, identificou outros 11 (onze) municípios para serem trabalhados em uma primeira etapa como destinos indutores alinhados ao padrão de qualidade nacional determinado pela política nacional. Os destinos indutores em MG selecionados foram: Araxá; Caeté; Camanducaia (Monte Verde); Capitólio; Caxambu; Juiz de Fora; Maria da Fé; Poços de Caldas; Santana do Riacho; São Lourenço e Sete Lagoas. Posteriormente foram adicionados os municípios de Brumadinho, Governador Valadares, Ipatinga, Itabira, Montes Claros e Uberlândia, totalizando 22 municípios (âmbito regional e nacional), conforme disposto na Figura 1.

Figura 1 - Localização geográfica 65 destinos indutores – MG



Fonte: o Autor. Crédito: Rodrigo Leitão (2015)

Mesmo não havendo clareza quanto às ações implementadas nos municípios contemplados, fica evidente que a delimitação de destinos indutores, tanto no âmbito

nacional como regional, designa localidades que do ponto de vista do turismo e de seu potencial socioeconômico devem ser priorizadas. É reafirmado, portanto, o investimento na capacidade desses municípios em induzir o desenvolvimento regional e em dinamizar a economia da região turística em que encontram-se inseridos, com vistas a contribuir, ainda que indiretamente, para melhorar as condições de vida da população local e incidir no alívio da pobreza.

### **3 POBREZA E TURISMO: CONSTRUÇÃO DE UMA VISÃO (DES)FAVORÁVEL**

O contexto inicial que propicia a construção da imagem em torno do turismo em âmbito internacional como fator de desenvolvimento e política de Estado, tem lugar a partir do segundo pós-guerra, período marcado por elementos como: a Guerra Fria, o processo de descolonização, a internacionalização da economia e, sobretudo, pelo surgimento do desenvolvimento como problema político, econômico e social. Capanegra (2014) destaca o processo de fusão que se deu entre tais características externas e as condições políticas e socioeconômicas de cada nação em que o turismo foi promovido como política de Estado. O processo de elevar o turismo a política de Estado, relaciona-se ao discurso criado pelas Nações Unidas no final da década de 1960, em que se consolida a tese de que o turismo – fundamentalmente internacional – consiste em uma ferramenta que leva ao desenvolvimento, em especial, nos países em desenvolvimento. A criação e o fortalecimento de tal ideia, no âmbito dos organismos internacionais e no contexto pós-segunda guerra, adquire um caráter doutrinário estendido aos países subdesenvolvidos por meio da assistência técnico-financeira advinda desses mesmos organismos (CAPANEGRA, 2014).

Nesse contexto, as contribuições do desenvolvimento para a redução da pobreza e a menção ao vínculo específico com o turismo tomam força, sobretudo a partir da década de 1990. A construção do discurso “pró-pobre” a favor do turismo como agente redutor de pobreza tem como marco inicial a mudança da política de cooperação ao desenvolvimento realizada em 1997, no Reino Unido. Advindo dessa troca de direcionamento da política internacional, o órgão chamado *Overseas Development Administration* – OSA é rebatizado com o nome de *Department for International Development* – DFID, adquirindo grande representatividade governamental (GOODWIN, 2013). Naquele momento o DFIF deixa claro que seu

objetivo principal era “fomentar o crescimento econômico que beneficiasse aos pobres” (DFID, 1997, p. 2). Nessa afirmação, fica clara a influência do contexto mundial e do discurso favorável à intervenção que imperava à época.

O turismo, seria, então, capaz de contribuir para o crescimento econômico voltado para os pobres por possuir as seguintes características, segundo Ashley e outros (2000): a) o consumidor vai até o destino, o que proporciona oportunidades para a venda de bens e serviços adicionais; b) o turismo é uma importante oportunidade para a diversificação das economias locais; c) áreas remotas possuem grande atratividade devido às suas belezas naturais, culturais e atributos paisagísticos. A contribuição do turismo em aliviar a pobreza, segundo os autores que defendem essa abordagem, independe da tipologia de turismo e, na verdade, deveria ser associada a qualquer iniciativa de promoção turística

O interesse pelo binômio turismo e pobreza, de acordo com Mitchell e Ashley (2010), reside na contribuição significativa que o turismo representa na economia dos países pobres, que consiste em uma atividade de extrema importância se comparado ao contexto dos países desenvolvidos. Destaca-se na ótica destes autores, que a longo prazo o turismo possibilita um incremento econômico importante, no qual os países menos desenvolvidos possuem uma significativa participação com cotas cada vez mais crescentes no mercado turístico. Acredita-se que sob determinadas condições o turismo pode beneficiar as pessoas pobres e por meio de ações estratégicas é possível garantir políticas públicas destinadas a essa camada da população.

No trabalho realizado por Faria e Hidalgo (2013) a respeito da suposta relação entre turismo e redução de pobreza, menciona-se de forma crítica que a comoção recente da literatura em torno do tema baseia-se, sobretudo, em três pontos principais: 1) a definição de pobreza; 2) como agir a favor dos pobres; 3) o papel a ser exercido pelo turismo nesse contexto.

Busca-se, então, a partir do conceito de exclusão social demonstrar a variedade de problemas e dificuldades enfrentadas pelos pobres, que vão além somente do quesito renda e se retroalimentam em um ciclo vicioso. A pobreza, nessa perspectiva, é definida, segundo Faria e Hidalgo (2013), como um fenômeno multidimensional, que não pode ser analisado unicamente pelo viés da renda per capita, sendo considerado outros elementos, como as competências e as

habilidades dos pobres para gerir sua própria vida, a capacidade de adaptação e de acesso aos serviços, a participação na vida social e comunitária do grupo a qual pertence, entre outros aspectos importantes ao se considerar no tocante ao estudo sobre a pobreza.

A escalada gradativa desse interesse e a conformação de um discurso a seu favor em âmbito internacional assume, na década de 1990, posição central nos programas de ajuda bilateral e multilateral entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Especificamente em 1998, o Departamento de Meio Ambiente, Transporte e Regiões do governo britânico, juntamente com a agência de cooperação do Reino Unido (DFID), encomenda a elaboração de um documento que tinha como tema o Turismo Sustentável e a Eliminação da Pobreza (FARIA, 2012; GOODWIN, 2013). O documento foi elaborado como uma demanda da Comissão das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (CSD7), no intuito de facilitar a consulta dos agentes envolvidos na construção da política britânica sobre turismo sustentável e eliminação de pobreza (GOODWIN, 1998, 2013). Ou seja, buscava-se, segundo Faria (2012, p. 58), “[...] investigar o alcance do turismo internacional, originário do Reino Unido, no alívio da pobreza nos destinos turísticos visitados”.

O que se buscava colocar em evidência era a recusa dos objetivos de eliminação da pobreza por parte da promoção e incremento do turismo mundial, culminando no surgimento do termo *Pro-Poor Tourism (PPT)* ou Turismo Pró-pobre (TPP), do Centro Internacional para o Turismo Responsável.

As estratégias sugeridas pelos pesquisadores/autores que apostam no turismo como um fator para incrementar os ativos das populações de baixa renda, fundamenta-se no crescimento do capital físico, sobretudo, da infraestrutura pública e privada e da regularização de ativos físicos, o fortalecimento do capital humano (educação) e o capital profissional (incentivo à formação), fortalecimento dos laços sociais com a comunidade, além da participação política na gestão da vida pública e o acesso a créditos financeiros (MITCHELL Y ASHLEY, 2010).

Diante do contexto que revela a recente discussão sobre o binômio turismo e redução de pobreza, fica manifesto que o pensamento do grupo “pró-pobre” tem, desde então, influenciado instituições no desenho de políticas para o turismo, com destaque especial para a OMT e a Organização Internacional do Trabalho (OIT) (ver

figura 2). Vale lembrar que esse movimento específico ao campo do turismo associa-se a um esforço global para encontrar propostas alternativas visando a erradicação da pobreza.

Figura 2 - A pobreza, suas causas e o papel do turismo na sua redução

	Banco Mundial	PNUD	OIT	OMT
<b>Temática central</b>	"Luta contra a pobreza"	"Desenvolvimento humano"	"Trabalho decente e produtivo"	"Turismo sustentável e eliminação da pobreza"
<b>Pobreza</b>	Definição monetária (linha de pobreza) (1990) e "pobreza multidimensional" (2000)	"Pobreza humana" privação de capacidades humanas	Trabalhador pobre	Pessoas desfavorecidas sem oportunidades de trabalho
<b>Causas da pobreza</b>	Falta de recursos ("ativos") e de oportunidades / limitações geradas pelas instituições	Má governança, falta de oportunidades e fatores pessoais	Falta de trabalho decente	Falta de iniciativa que insiram os pobres na cadeia produtiva (do turismo)
<b>Papel do turismo para reduzir a pobreza</b>	Priorizar ações que sejam baseadas na parceria público-privado, estimular o empreendedorismo e o apoio efetivo a micro e pequenas empresas que atuam no setor.	Integrar os pobres nas atividades turísticas / geração de empregos e oportunidades empresariais para famílias pobres.	Geração de emprego, empoderamento das mulheres, promoção da sustentabilidade ambiental. (ODM)	Gerar emprego e impulsionar o crescimento / integração dos pobres via criação de oportunidades acessíveis.

Fonte: o Autor adaptado de Ugá (2008).

Apesar do claro incentivo quanto à capacidade do turismo de contribuir para o desenvolvimento e, por extensão, reduzir pobreza/desigualdade, poucas evidências empíricas foram apresentadas até o momento. Dos estudos realizados a respeito do tema, cita-se a pesquisa elaborada por Neri e Soares (2010), que buscou avaliar a capacidade do "turismo sustentável" de aliviar a pobreza na cidade de Porto Seguro/BA, demonstrando o incremento do número de empregos, bem como de sua formalidade, na localidade analisada.

O trabalho toma como objeto específico a análise do PRODETUR em Porto Seguro - BA, a partir de seus custos e benefícios observados, buscando averiguar os impactos em variáveis relacionadas a meio ambiente e saneamento básico (acesso a abastecimento de água, esgoto e coleta de lixo, destino final do esgoto e

lixo) e aspectos econômicos (ocupação, contribuição previdenciária, renda e pobreza) bem como a distribuição dos custos e benefícios entre as populações migrantes e nativa. O autor, assim como será abordado na presente análise, utilizou a técnica de diferenças em diferenças, entre áreas afetadas pelo programa e em áreas de controle. Por meio desse estimador multivariado o trabalho realizado por Neri e Soares (2010) visou medir o “verdadeiro” impacto do programa usando os microdados dos Censos de 1991 e 2000. Em seus resultados, observou-se um relativo avanço de Porto Seguro no que se refere ao emprego, formalidade, renda e pobreza, sendo esses benefícios distribuídos de forma igualitária entre nativos e migrantes. Por outro lado, notou-se a piora relativa na questão sanitária, configurando em um possível problema ambiental futuro, além dos custos envolvidos terem sido maiores entre os nativos o que representa uma piora diferenciada da chance de acesso a água, esgoto e coleta de lixo (NERI; SOARES,2010).

Diante de tais constatações Neri e Soares (2010, p.14) e Faria e Hidalgo (2013) deixam claro que o potencial e a capacidade do turismo para aliviar a pobreza dependerão, de forma direta, da adoção de princípios e práticas que “coloquem os excluídos como agentes das atividades envolvidas”.

#### **4 PERCURSO METODOLÓGICO**

Um dos requisitos básicos para avaliar dada política ou programa social consiste em lançar mão de informações referentes ao resultado que se espera antes da implantação da política e do resultado obtido depois dessa implantação. Questiona-se, assim, se há relação de causalidade entre a intervenção governamental (tratamento) e o resultado/efeito que ela provoca. Indaga-se, ainda, em que magnitude a política pública poderá contribuir para solucionar o problema diagnosticado, como contribuir para reduzir a pobreza ou gerar mais oportunidades de emprego. A análise desses dois momentos (o antes e o depois) é essencial, uma vez que ela se torna fundamental para identificar possíveis mudanças ocorridas em virtude da intervenção analisada.

Em processos que visam avaliar o impacto da política é crucial, também, a existência de um grupo comparativo. Portanto, em linhas gerais para o desenho de uma pesquisa de avaliação toma-se como base as diretrizes de uma pesquisa de caráter experimental, no qual, segundo Ramos (2009,p.98), além das informações

antes e depois do tratamento serem necessários, é fundamental a existência de pelo menos dois grupos: "o que recebe o tratamento (grupo experimental ou, no nosso caso, que foi afetado pela política/programa social) e grupo de controle (aquele que não recebe ou, no caso, não foi afetado pela política/programa social)."

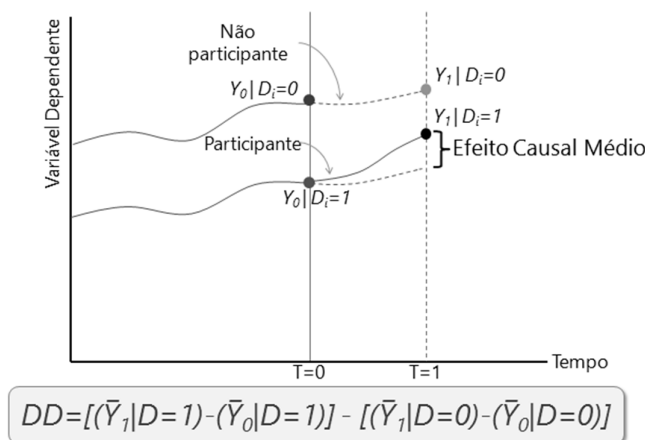
Como menciona Mokate (2002), a decisão de aplicar recursos em uma ação pública em dado período no tempo sugere o reconhecimento do valor de seus objetivos pela sociedade, sendo de fundamental importância verificar o cumprimento dessas metas e validar, continuamente, o valor social incorporado à realização por meio de sua respectiva avaliação. O recurso avaliativo, de forma geral, além de ser útil para mensurar a eficácia da gestão pública, contribui, ainda, para a busca e obtenção de ganhos das ações governamentais no que diz respeito à satisfação dos usuários e da legitimidade sociopolítica (RAMOS, 2009).

Desde o trabalho seminal realizado por Ashenfelter (1978) e Ashenfelter e Card (1985), a utilização do método chamado "diferença-das-diferenças" (*DID/dif-in-dif*) generaliza-se na economia empírica e abarca o campo da Ciência Social para avaliação de políticas públicas. Segundo Imbens e Wooldridge (2009), o cenário mais simples no qual o método melhor se aplica é aquele em que os resultados de uma dada intervenção são observados para as unidades em um dos dois grupos (controle e tratamento) e em um dos dois períodos de tempo (antes ou depois do tratamento). Somente as unidades no grupo de tratamento serão expostas à intervenção, no segundo período de tempo.

Cabe salientar que antes do fator de tratamento, ou seja, da intervenção estudada, no caso específico da política de turismo, nenhuma unidade será exposta, e as unidades do grupo de controle nunca são expostas ao fator utilizado para o grupo de tratamento. O ganho médio ao longo do tempo observado no grupo de controle que não foi exposto à intervenção é subtraído do ganho médio ao longo do tempo observado no grupo de tratamento, submetido ao fator de intervenção, conforme representado no gráfico 1. Tal procedimento de dupla diferenciação, conforme apontam Imbens e Wooldridge (2009), remove vieses no segundo período de comparações, após a intervenção, entre o grupo de controle e o de tratamento, que poderiam vir a ser resultantes de diferenças permanentes entre os grupos, bem como vieses de comparação observados ao longo do tempo no grupo de tratamento

que poderiam ser o resultado de tendências temporais não relacionadas ao efeito da política.

Figura 3 – Representação método “Diferença em diferenças”



Fonte: Adaptado de Gertler e outros (2010).

Entretanto, citam-se dois principais desafios, de naturezas distintas, no processo de se obter estimativas fidedignas do efeito de um programa, que de acordo com Meneguim e Freitas (2013, p. 9) seriam: “1) isolar o efeito colateral de fatores, observados ou não, que possam influenciar o resultado a ser aferido; e 2) alocar recursos e estabelecer procedimentos obrigatórios para coleta periódica dos dados necessários à avaliação, apresentação dos resultados e eventual redirecionamento das políticas”.

O primeiro dos desafios mencionados guarda relação particular com a pesquisa proposta, uma vez que as possíveis alterações provocadas por políticas de turismo, que em geral fundamentam-se na geração de emprego e renda e em melhorias infraestruturais, são também finalidade de outras políticas sociais que se relacionam à distribuição de benefícios sociais para reduzir as desigualdades estruturais. Para tanto, é fundamental ter ciência dos fatores que, de alguma forma, podem atuar sobre a situação inicial, tanto positiva como negativamente. O desafio técnico imposto seria levantar dados sobre todos os possíveis fatores que, em tese, encontram-se correlacionados com o tratamento proposto e que, portanto, influenciam parcialmente no resultado a ser mensurado (MENEGUIM; FREITAS, 2013). A causalidade, nesse contexto, refere-se simplesmente ao ganho líquido ou mesmo à perda observada no resultado do grupo de tratamento, que pode ser



associado às variáveis manipuláveis presentes na intervenção (GUO; FRASER, 2010; GREENE, 2012). Cumpre ressaltar, contudo, que uma significativa correlação entre duas variáveis não necessariamente resulta em relação de causa e efeito, havendo outros fatores a serem considerados.

A análise causal, relativa ao impacto de uma política/programa, como aqui se espera estudar, encontra-se inserida em um problema baseado na noção fundamental do contrafactual de uma unidade de análise, nesse caso, os municípios. Esta noção torna-se mais clara ao se considerar a seguinte situação, com base na terminologia de Heckman, Ichimura e Todd (1997): considerando a variável *dummy*  $D$  que possui valor igual a 1, caso o município seja contemplado pelo programa/política, e valor 0, caso ele não participe, e ainda,  $Y1i$  o valor da variável de interesse para o município  $i$ , caso seja contemplado pelo tratamento (1), e  $Y0i$  o valor da mesma variável, para o município que faz parte do grupo de controle – o impacto médio do tratamento sobre os municípios participantes é representado por:

$$\pi_i = E[Y1i - Y0i | Di = 1] = E(Y1i | Di = 1) - E(Y0i | Di = 1)$$

A diferença entre o município que recebeu o evento e o que não recebeu –  $E[Y1i - Y0i | Di = 1]$  – corresponde ao efeito causal da intervenção ou efeito médio do tratamento sobre o tratado (*average treatment effect on treated – ATT*) (GUO; FRASER, 2010). O resultado do grupo que não recebeu o tratamento é chamado de contrafactual (MOFFITT, 2003). Na visão de autores como Angrist e Krueger (1998) um dos maiores desafios da pesquisa empírica corresponde a afirmações sobre respostas contrafactuais (*what if*), sobretudo na avaliação de programas e políticas governamentais. Portanto, um dos problemas apontados é que o resultado contrafactual de um município contemplado pela intervenção –  $E(Y0i | Di = 1)$  – não pode ser observado, já que o município só pode ser tratamento ou controle em um determinado ponto do tempo (RESENDE; OLIVEIRA, 2008).

Como a escolha dos participantes do programa não ocorreu de forma aleatória, fato que poderia incidir na existência de viés nos resultados dada a possibilidade de incomparabilidade entre os grupos, se faz necessário identificar grupos não afetados pela política que sejam similares àqueles que foram afetados e comparar as médias no resultado a ser estimado entre ambos os agrupamentos a fim de identificar o impacto do tratamento (política).

A simples comparação entre municípios participantes e não participantes da política de Destinos Indutores poderia se mostrar enganosa em virtude de duas razões principais, segundo Attanazio *et al.* (2004, p. 11). Em primeiro lugar, as diferenças observadas *ex post* nos resultados poderiam refletir unicamente as diferenças já existentes pré-programa. Em segundo lugar, o efeito do programa poderia ser uma função de variáveis de *background* (existência de outras atividades econômicas relevantes para o município, outros programas sociais que incidissem no aumento da renda e escolaridade, etc.) que podem ser diferentes entre os grupos de tratamento e de controle.

No caso aqui delimitado, os dois momentos dizem respeito a época anterior ao lançamento do projeto dos 65 destinos indutores (dados para o ano de 2000), enquanto parte integrante da política Nacional de Turismo, e o cenário posterior a sua implementação (dados para o ano de 2010). O grupo de tratamento consiste, *a priori*, nos 22 municípios em Minas Gerais abarcados pela política/programa dos 65 Destinos indutores e o grupo controle, convencionou-se, como composto pelos municípios considerados turísticos mas que não foram atingidos pela referida política/programa. Para a definição do grupo de controle, baseou-se na política pública de Regionalização do Turismo de Minas Gerais que instituiu, desde o ano de 2001, os Circuitos Turísticos, institucionalizados via Decreto de Lei nº 43.321/2003.

A política de Circuitos Turísticos consiste em um modelo de gestão das regiões turísticas que obedece as diretrizes do Programa de Regionalização do Turismo, estabelecido pelo Ministério do Turismo. Interessante mencionar, que os Circuitos Turísticos, segundo a SETUR-MG, abrigam um conjunto de municípios de uma mesma região, com afinidades culturais, sociais e econômicas que se unem para organizar e desenvolver a atividade turística regional de forma sustentável, consolidando uma identidade regional. Ou seja, são municípios que possuem diversas características (geográficas; socioeconômicas; culturais, etc.) em comum, o que possibilita previamente um grupo de comparação mais próximo ao ideal e, além disso, nem todos são participantes específicos da projeto dos 65 Destinos Indutores. A política de Circuitos foi considerada como o melhor *matching* a ser utilizado, uma vez que sendo os municípios de Minas muito diferentes em diversos aspectos, o critério de regionalização cumpre o papel de agrupar aqueles que possuem características turísticas e territoriais em comum.

Dessa maneira, chega-se a um grupo de controle formado por 45 Circuitos e 455 municípios participantes em Minas Gerais e o grupo de tratamento, a princípio, 22 municípios, que em escala nacional (4 municípios) e regional (18 municípios) compõem a gama de participantes do projeto dos 65 Destinos Indutores. Importante mencionar que se comparado ao grupo de controle, o conjunto dos municípios indutores representam municípios considerados ricos e com IDHM alto e médio.

Como objetivo será verificado o comportamento do grupo de tratamento antes da intervenção e, por meio de uma regressão múltipla estimada pelo método dos Mínimos Quadrados Ordinários (MQO), constatar e compreender a diferença dos indicadores antes e depois do tratamento, para este grupo, avaliando se tal diferença se mostra significativa. Lembrando, conforme já mencionado, que mesmo se mostrando significativa deve-se atentar para o fato de que a melhora das variáveis analisadas para os municípios indutores pode ter sido causada por motivos que não se relacionem diretamente ao tratamento.

A metodologia da diferença em diferença visa, então, checar se a defasagem entre as diferenças – anterior ao tratamento (2008) e após o tratamento – é de fato significativa. Para se estudar as diferenças entre os dois grupos é necessário, portanto, dados referentes a antes e depois do evento para ambos os grupos.

Posto isso, apresenta-se de forma geral a equação de regressão que ilustra matematicamente o impacto do programa analisado nas variáveis definidas para os municípios participantes em comparação com os municípios não participantes da política. Tomemos a equação:

$$Y = \beta_0 + \beta_1 + \beta_2 + \beta_3 + \text{outros fatores}$$

onde:

Y = escore nos testes após intervenção;

$\beta_1$  = variável *dummy* para ano (0=2000; 1=2010);

$\beta_2$  = variável *dummy* para grupo de controle (0) e tratamento (1), e;

$\beta_3$  = grupo de tratamento no período pós-intervenção (termo de interação ano \* participou / estimador de diferenciamento).

A “diferença da diferença” é identificada a partir da substituição dos valores nas variáveis dicotômicas conforme disposto na representação esquemática na figura 4, a seguir.

Figura 4 - Esquema teórico: método das diferenças em diferenças

	Participante	Não-participante	Diferença
<b>Antes</b>	$\beta_0 + \beta_2$	$\beta_0$	$\beta_2$
<b>Depois</b>	$\beta_0 + \beta_1 + \beta_2 + \beta_3$	$\beta_0 + \beta_1$	$\beta_2 + \beta_3$
<b>Diferença</b>	$\beta_1 + \beta_3$	$\beta_1$	$\beta_3$

Fonte: Ramos (2009, p.104)

Assim como disposto, verifica-se que a amostra é dividida em quatro grupos: grupo não participante/controle antes da mudança, grupo não participante/controle depois da mudança, grupo participante/tratamento antes da mudança e grupo participante/tratamento depois da mudança. Para se estimar o Y dos quatro grupos representados nas linhas e colunas do quadro 4 procede-se somando os  $\beta$ s, atentando que vários deles serão iguais a zero. Na análise  $(\beta_1 + \beta_3)$  e  $\beta_1$  representam em que medida o grupo de tratamento (municípios participantes) e o grupo de controle (municípios não participantes) se alteraram, respectivamente, entre o período anterior e posterior a 2008, ano em que a política de destinos indutores foi lançada nacionalmente. Como, segundo as hipóteses desse método, o grupo de controle não sofrerá impacto da intervenção, as mudanças observadas devem-se a outros fatores que possivelmente influenciaram também o grupo de tratamento. No caso a ser analisado, cita-se como possíveis fatores, nesse sentido, a presença de outras atividades econômicas no município, como a atividade mineradora ou outras intervenções governamentais, como políticas e programas sociais destinados a gerar renda e reduzir a pobreza.

Já os resultados representados por  $\beta_2$  e  $(\beta_2 + \beta_3)$  indicam as diferenças entre os grupos de tratamento e de controle antes e depois do evento, respectivamente. Subtraindo, então,  $(\beta_1 + \beta_3)$  de  $\beta_1$  entre os períodos verificados antes e depois do tratamento ou a diferença verificada entre a diferença entre os dois períodos, de cada um dos grupos, chegando-se a  $\beta_3$ , que indica, portanto, a diferença da diferença, também, denominado de efeito médio de tratamento. As variáveis explicativas são adicionadas na equação no intuito de controlar a circunstância de que as populações das quais foram extraídas as amostras podem diferir sistematicamente ao longos dos dois períodos analisados (WOOLDRIDGE, 2010).

Representa-se esquematicamente o estimador de diferenças em diferenças da seguinte forma:

**Diferença da diferença** = (Destinos indutores nacionais/regionais 2010 – outros municípios turísticos 2010) – (Destinos indutores nacionais 2000 – outros municípios turísticos 2000)

A delimitação das variáveis utilizadas até o momento da elaboração desse artigo será explicitada, a seguir, evidenciando, para tanto, aquelas que previamente apresentam maior probabilidade de serem afetadas pela política de turismo.

#### 4.1 Descrição dos dados e variáveis

Para o escopo dessa pesquisa, supondo-se a importância da articulação entre a discussão teórica apresentada e a operacionalização necessária para verificar o efeito do projeto estudado, é importante salientar quais são as variáveis passíveis de análise e que se encontram relacionadas aos impactos associados aos benefícios das políticas de turismo. Novamente é tomado como base as discussões realizadas sobre a relação entre promoção do turismo e redução da pobreza, sobretudo aquelas elaboradas por Faria (2012), Faria e Hidalgo (2103) e por Neri e Soares (2010).

Nos estudos que tiveram por interesse avaliar os efeitos das políticas direcionadas ao incremento do turismo, foram pontuados os seguintes impactos e seus respectivos indicadores:

- a) aumento da geração de empregos fixos relacionados às atividades características do turismo<sup>4</sup>;
- b) maior formalidade (contribuição para previdência);
- c) renda adicional gerada pelo turismo;
- d) melhoria no saneamento (coleta de lixo; rede de água e rede de esgoto);

---

<sup>4</sup> A Classificação Internacional Uniforme das Atividades Turísticas (Clasificación Internacional Uniforme de Actividades Turísticas – CIUAT) foi elaborada pelas Nações Unidas e por ser compatível com a terceira revisão da International Standard Industrial Classification (ISIC) é utilizada para facilitar a comparação, entre países, no que se refere às estatísticas de turismo. Do conjunto de atividades presentes na CIUAT se destacam as Atividades Características do Turismo, responsáveis pela produção de bens e serviços classificados como característicos do turismo. Ver ECONOMIA DO TURISMO (IBGE,2012).

- e) redução da pobreza (geralmente avaliada como insuficiência de renda) e;
- f) melhoria no Destino do Lixo e do Esgoto (se jogado no Rio, Lago ou Mar).

Coerente com tais perspectivas e considerando a concepção teórica da política que orienta o planejamento e a gestão do turismo nacional, os indicadores selecionados para o presente trabalho foram extraídos da base de dados agregados do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2000 e 2010) para os municípios mineiros analisados. Inicialmente foi realizada a pré-montagem do banco de dados utilizando-se o software estatístico STATA 12, para os 476 municípios utilizados (455 controle e 22 tratamento), considerando-se as seguintes variáveis que se mostraram suscetíveis aos impactos gerados pela política de turismo (vide tabela 1). Cumpre mencionar, que para a análise descritiva das variáveis, no que tange ao grupo de tratamento, e em virtude da impossibilidade posterior de comparação do município de Belo Horizonte com algum outro município de porte semelhante e por ser o único representante do circuito turístico que participa, optou-se por sua exclusão, chegando, portanto, a 21 municípios definidos como de tratamento.

Fundamental caracterizar, resumidamente, os diferentes perfis socioeconômicos apresentados pelos grupos de controle e tratamento. O grupo de controle apresenta maior diversidade e disparidade de perfil dos municípios, sobretudo, em virtude da quantidade de municípios selecionados. O grupo de tratamento possui semelhanças gerais com o perfil do grupo de controle, que mesmo sendo participantes do projeto dos 65 Destinos Indutores, também faz parte da Política Estadual de Circuitos. Por outro lado, engloba municípios turísticos consolidados no cenário nacional e internacional, que apresentam indicadores socioeconômicos ligeiramente mais elevados se comparado aos participantes do grupo de controle, revelando realidades distintas vivenciadas pelos municípios mineiros que participam da política de circuitos.

A escolha das variáveis (descritas no quadro abaixo) constituem-se como resultado preliminar da seleção de indicadores por meio de uma simples análise descritiva baseada no teste de médias e desvio padrão para grupo de controle e tratamento para a primeira década de 2000, e no método diff-in-diff para avaliar se o efeito ao longo do tempo (antes e após o projeto) mostrou-se, *a priori*, significativo.

Considerando-se as diferenças prévias entre os grupos, a análise das médias para as variáveis selecionadas indicou maiores valores para o grupo de tratamento

nos seguintes indicadores: renda *per capita*; renda *per capita* dos pobres; % de empregados com carteira (18 anos ou mais); renda *per capita* dos extremamente pobres; renda *per capita* dos vulneráveis a pobreza; % de empregadores (18 anos ou mais); % de ocupados no setor de comércio (18 anos ou mais); % de ocupados no setor de serviços (18 anos ou mais); % da população em domicílios com água encanada; % da população em domicílios com banheiro e água encanada; % da população em domicílios com coleta de lixo; e % da população em domicílios com energia elétrica. A indicação de uma média maior para esses indicadores no grupo de tratamento em 2000 e 2010, comparado ao controle, sugere um cenário social e econômico mais estável, o que confirma as diferenças previamente mencionadas. Para o grupo de controle observou-se maiores médias para os indicadores relativos a: % dos ocupados sem rendimentos (18 anos ou mais); % de extremamente pobres; % de pobres; % de vulneráveis a pobreza; e % de empregados sem carteira (18 anos ou mais). O que denota um cenário mais carente quando comparado ao conjunto de municípios do tratamento. Contudo, as diferenças observadas entre 2000 e 2010 para grande parte desses indicadores, sobretudo, aqueles que indicam melhorias socioeconômicas e redução da pobreza, foram mais substanciais para o grupo de controle que reforça a condição mais vulnerável desses municípios e a atuação determinante dos programas e políticas sociais.

Com o uso preliminar da técnica do diff-in-diff, ainda sem o acréscimo de nenhum controle no modelo, foi constatado que todas variáveis se apresentaram como não significativas, mesmo a um nível de 10% de significância. Menciona-se, que o indicador utilizado diz respeito ao aumento ou redução da diferença entre as variáveis entre controle e tratamento ao longo do tempo e não do nível de diferença apresentado.

Avaliando o p-valor do  $\beta_2$  (diferença entre grupo controle e tratamento antes da política) das 21 variáveis analisadas, percebe-se que em pouco mais da metade (renda *per capita*; % de pobres; % de vulneráveis a pobreza; % empregados com carteira; % empregados sem carteira; % empregadores; % ocupados no setor de comércio; % ocupados no setor de serviço; % da população em domicílio com água encanada; % população em domicílio com água e banheiro; e índice de Theil-L), na qual o p-valor mostrou-se significativo, havia diferenças entre os grupos antes do lançamento do projeto dos 65 destinos indutores, confirmando a constatação

anterior observada mediante teste de médias. Contudo, para as demais variáveis o p-valor do coeficiente  $\beta_2$  mostrou-se como estatisticamente não significativo, indicando que não havia diferenças entre os grupos no período anterior a intervenção.

Pela análise prévia realizada observou-se que as diferenças se mantêm ao longo do tempo, uma vez que o p-valor mostrou-se como não significativo. Entretanto, mesmo sendo as médias das variáveis para o tratamento, em geral, maiores que para o grupo de controle, a política não contribui para o aumento dessas desigualdades. Apesar dos resultados preliminares fica claro a expressiva sensibilidade dos resultados apresentados para as variáveis estudadas. Isso pode indicar, ainda, que os efeitos observados não são advindos somente do turismo, evidenciando a atuação de outras políticas sociais e econômicas responsáveis por consideráveis mudanças sociodemográficas e que, portanto, é fundamental nas estimativas futuras controlar por variáveis específicas (educação, bolsa família, população economicamente ativa, taxa de envelhecimento, etc.) que propiciem a visualização efetiva dos efeitos associados à política de turismo e aprimorem as estimativas encontradas.

Tabela 1 - Estimativas para as variáveis dependentes selecionadas - Atlas do Desenvolvimento Humano (2013)

Variável	2000		2010		Diferença (coef. $\beta$ / pvalor)
	Média do controle/SDV <sup>5</sup>	Média do tratamento/SDV	Média do controle/SDV	Média do tratamento/SDV	
Renda per capita)	362.93 (148.38)	499.49 (215.01)	504.16 (177.70)	669.78 (245.22)	29.05 / 0.58
Renda per capita do pobres	81.79 (13.36)	84.99 (10.66)	89.92 (12.91)	93.31 (7.89)	0.18 / 0.96
% de empregados com carteira - 18 anos ou mais	26.92 (14.26)	34.85 (16.26)	33.24 (15.99)	41.88 (17.28)	0.71 / 0.88
% da renda proveniente de rendimentos do trabalho;	74.21 (7.27)	73.00 (6.45)	68.74 (8.29)	69.98 (7.17)	2.45 / 0.31
% dos ocupados sem rendimentos - 18 anos ou mais;	8.71 (10.14)	5.65 (8.50)	9.32 (8.99)	6.18 (7.36)	- 0.09 / 0.98
% de	13.98	10.32	5.88	3.65	1.43 / 0.65

<sup>5</sup> Desvio padrão.



extremamente pobres;	(12.77)	(10.38)	(6.52)	(4.19)	
% de pobres;	34.31 (32.67)	27.5 (17.77)	16.91 (11.52)	12.36 (9.65)	2.24 / 0.63
% de vulneráveis a pobreza;	60.31 (58.86)	51.77 (19.30)	39.67 (15.28)	31.95 (14.98)	0.83 / 0.87
Renda per capita dos extremamente pobres;	41.66 (40.87)	44.69 (41.89)	33.35 (32.56)	33.61 (7.01)	- 2.76 / 0.30
Renda per capita dos vulneráveis a pobreza;	131.16 (25.68)	139.06 (22.18)	159.07 (21.17)	165.71 (15.78)	-1.26 / 0.87
Índice de Theil-L	0.51 (0.13)	0.56 (0.82)	0.41 (0.11)	0.45 (0.11)	- 0.013 / 0.72
Índice de GINI	0.53 (0.063)	0.56 (0.037)	0.47 (0.053)	0.50 (0.055)	0.003 / 0.84
% de empregados sem carteira - 18 anos ou mais	30.09 (9.0)	25.96 (9.65)	26.95 (8.66)	20.13 (8.20)	- 2.69 / 0.34
% de empregadores - 18 anos ou mais	2.32 (1.49)	3.44 (1.29)	1.40 (0.94)	2.20 (1.37)	- 0.32 / 0.43
% dos ocupados no setor comércio - 18 anos ou mais;	8.55 (3.91)	12.95 (6.07)	10.24 (3.96)	14.01 (5.17)	- 0.63 / 0.62
% dos ocupados no setor serviços - 18 anos ou mais	32.80 (9.56)	42.29 (13.45)	33.22 (7.88)	41.76 (10.75)	- 0.99 / 0.73
% da população em domicílios com água encanada	81.64 (18.73)	88.43 (12.03)	87.65 (10.36)	91.18 (9.16)	- 3.25 / 0.49
% da população em domicílios com banheiro e água encanada	80.60 (20.83)	87.91 (12.91)	92.61 (10.53)	95.34 (5.61)	- 4.58 / 0.37
% da população em domicílios com coleta de lixo	84 (18.69)	89.63 (11.37)	95.99 (6.52)	97.53 (3.46)	- 4.08 / 0.35
% da população em domicílios com energia elétrica	92.23 (10.90)	95.35 (8.46)	98.81 (2.20)	99.60 (0.47)	- 2.32 / 0.34

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano (2013)

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste trabalho consistiu em apresentar uma proposta de metodologia de avaliação de impacto para o projeto dos 65 Destinos Indutores do

Desenvolvimento Turístico Regional, em Minas Gerais, previsto como desdobramento do Plano Nacional de Turismo (2007-2010). Buscou-se, também, introduzir a discussão sobre a relação entre turismo e redução de pobreza, tendo por embasamento trabalhos anteriores que abordaram a mesma temática, além da concepção explícita na política de turismo e na visão geral que atribui à atividade o papel de promotor do desenvolvimento regional. A atuação de instituições multilaterais na conformação de uma visão pró-pobre estendida à atividade turística, também foi destacada, evidenciando um movimento internacional a favor do elo entre esses elementos.

Contudo, foi mencionada a importância e ao mesmo tempo, a carência de estudos, na área do turismo, que tenham como propósito avaliar o impacto das políticas públicas e projetos que buscaram ampliar sua promoção no território nacional e estimular o desenvolvimento econômico. Ficou claro que somente a partir de uma abordagem mais empírica e embasada será possível confirmar ou refutar a hipótese que associa ao turismo a capacidade de contribuir com a redução da pobreza.

Na apresentação do método das diferenças em diferenças, escolhido como o mais adequado para a avaliação do projeto dos 65 Destinos Indutores, buscou-se discutir sua aplicação direcionada à presente pesquisa e seus principais desafios. A escolha das variáveis que, a princípio, mostraram-se significativas para a política de turismo confirma estudos anteriores que demonstraram sua relação com a melhoria, sobretudo, da renda *per capita* e da formalização do emprego. No entanto, indicadores que dizem respeito a melhoria de aspectos infraestruturais, como saneamento básico e acesso a energia elétrica, não se mostraram mais significativos nos municípios atingidos pela política se comparada àqueles que compõem o grupo de controle. Isso pode estar relacionado com a atuação de outros programas sociais, o que se configura como um dos principais desafios na metodologia de avaliação de impacto de políticas.

Por fim, reafirma-se a finalidade deste trabalho que por se encontrar ainda em processo de elaboração buscou introduzir o uso da metodologia das diferenças em diferenças para o estudo do efeito das políticas de turismo em variáveis supostamente afetadas. A adoção de uma metodologia quantitativa em um trabalho no campo das avaliações da política pública de turismo configura-se como um

esforço de importância fundamental, uma vez que auxilia na compreensão e qualificação das supostas capacidades do turismo como promotor de desenvolvimento e veículo responsável por contribuir no alívio da pobreza.

## REFERENCIAS

ALLEN, T.; THOMAS, A. (Ed.). **Poverty and Development into the 21st Century**. Oxford: The Open University, 2000.

ANJOS, F. A. ; HENZ, A. P. Planejamento de Turismo no Brasil entre 2003 e 2007. In: SEMINÁRIO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS GRADUAÇÃO EM TURISMO - ANPTUR, 2012, SÃO PAULO. SEMINÁRIO DA ANPTUR / ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM TURISMO, 9., São Paulo, 2012. **Anais...** São Paulo, 2012.

ARAÚJO, R. M., LOPES, A. O. B. e TINÔCO, D. S. Turismo como vetor de desenvolvimento local: um olhar através das ideias de Theodor Adorno e Max Horkheimer. **Revista Turismo em Análise**, v. 23, n. 1, p. 104-127, 2012

ASHENFELTER, O. Estimating the Effect of Training Programs on Earnings. *The Review of Economic and Statistics*, v. 60, n. 1, p. 47-57, 1978.

ASHENFELTER, O.; CARD, D. Using the Longitudinal Structure of Earnings to Estimate the Effects of Training Programs. **Review of Economics and Statistics**, v. 67, p. 648–660, 1985.

ASHLEY, C; GOODWIN, H. **Turismo pro-pobre**: ¿Qué ha ido bien y qué há ido mal? El Salvador: Overseas Development Institute, 2007.

ATTANAZIO, O.; MEGHIR, C.; VERA-HERNANDEZ, M. *et al.* **Baseline Report on the Evaluation of Familias en Acción**. London: The Institute for Fiscal Studies, 2004. Disponível em: <<http://www.ifs.org.uk/publications.php>>. Acesso em: 12 nov. 2015.

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. Rio de Janeiro: PNUD; IPEA; Fundação João Pinheiro, 2013. Disponível em: <<http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/>>. Acesso em: 25 mar.2016.

BARBOSA, L. G. M. (Org.). **Estudo de Competitividade dos 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional** – Relatório Brasil. 2. ed. revisada. Brasília: Ministério do Turismo, 2008. 84 p.

BOYER, M. **História do Turismo de Massa**. Bauru: EDUSC, 200

BRASIL. MINISTÉRIO DO TURISMO. **Plano Nacional de Turismo 2007/2010**. Uma viagem de inclusão. Brasília: MTur, 2007.

CAMERON, A. C.; TRIVEDI, P. K. **Microeconometrics: Methods and Applications**. New York: Cambridge University Press, 2005.

CAÑADA, E.; GASCÓN, J. **Turismo y desarrollo: herramientas para una mirada crítica**. Managua: Enlace, 2007

CAPANEGRÁ, C. A. Política Turística Argentina (1956-1976): De la agenda social a la agenda económica. In: CONGRESO LATINOAMERICANO DE INVESTIGACIÓN TURÍSTICA, 5., 2014, Neuquén. **Atas...** Neuquén, 2014. Disponível em: <<http://170.210.83.98:8080/jspui/bitstream/123456789/510/1/126%20Capanegra.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2015.

FARIA, D. M. C. P. **Análisis de la capacidad del turismo en el desarrollo económico regional: el caso de Inhotim y Brumadinho**. 2012. 362 f. Tese (doutorado) – Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012.

FARIA, D. M. C. P.; HIDALGO, M. M. Desarrollo, turismo y pobreza: una mirada crítica. **Estudios Turísticos**, v. 192, p. 69-86, 2013.

FARIA, D. M. C. P.; HIDALGO, M. M. Turismo y alivio de la pobreza: fundamentos teóricos y evidencias empíricas. In: GASCÓN, J.; PÉREZ, S. M.; TRESSERRAS, J. (Org.). **Cooperación en turismo**. Nuevos desafíos, nuevos debates. Barcelona: Foro de Turismo Responsable – Xarxa de Consum Solidari; COODTUR; Universitat Oberta de Catalunya, 2013. p. 407-427.

GOODWIN, H. Turismo y reducción de la pobreza. In: GASCÓN, J.; PÉREZ, S. M.; TRESSERRAS, J. (Org.). **Cooperación en turismo**. Nuevos desafíos, nuevos debates. Barcelona: Foro de Turismo Responsable – Xarxa de Consum Solidari; COODTUR; Universitat Oberta de Catalunya, 2013. p. 387-405.

GREENE, W. H. **Econometric Analysis**. 7. ed. New York: Pearson Education, 2012.

GUO, S.; FRASER, M. W.; **Propensity Score Analysis: Statistical Methods and Applications**. Thousand Oaks: SAGE Publications. 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Economia do turismo: uma perspectiva macroeconômica: 2003-2009**. Estudos e Pesquisas n.18. Rio de Janeiro: 2012. Disponível em: [ftp://ftp.ibge.gov.br/Economia\\_Turismo/2003\\_2009/EcoTurismo2003\\_2009.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Economia_Turismo/2003_2009/EcoTurismo2003_2009.pdf). Acesso em: 31 jul. 2015.

IMBENS, G. W.; WOOLDRIDGE, J. M. Recent Developments in the Econometrics of Program Evaluation. **Journal of Economic Literature**, v. 47, p. 5-86, 2009.

LAGE, Beatriz Helena Gelas; MILONE, Paulo César. **Economia do turismo**. 7. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2001. 226 p.

MALTA, G. A. P. **Turismo e Desenvolvimento**: análise de uma complexa relação considerando as abordagens e concepções presentes na literatura do Turismo. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.

MENEGUIN, F. B.; FREITAS, I. V. B. Aplicações em Avaliação de Políticas Públicas: Metodologia e Estudos de Caso. **Texto para Discussão do Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado**, v. 123, p. 1-23, 2013.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Turismo. **Diretrizes Destinos Indutores Regionais**. Disponível em: <<http://www.turismo.mg.gov.br/>>. Acesso em: 25 jul. 2015.

MITCHELL, J.; ASHLEY, C. **Tourism and Poverty Reduction**: Pathways to Prosperity. London: Earthscan, 2010.

MOFFITT, R. **Remarks on the Analysis of Casual Relationships in Population Research**. Baltimore: Johns Hopkins University, 2003. Disponível em: <<http://www.econ.jhu.edu/People/Moffitt/causal.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2015.

MOKATE, K. M. Convertiendo el “monstruo” en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social. **Revista do Serviço Público**, v. 8, n. 1, p. 91-136, 2002.

NERI, M.; SOARES, W. **Turismo Sustentável e alívio à pobreza**: avaliação de impacto. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2010.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO (OMT). **Introdução ao turismo**. Trad. Dolores M. R. Corner. São Paulo: Roca, 2001.

RAMOS, M. P. Aspectos conceituais e metodológicos da avaliação de políticas e programas sociais. **Planejamento e Políticas Públicas**, v. 32, p. 95-114, 2009.

RESENDE, A. C. C.; OLIVEIRA, A. M. H. C.; Avaliando resultados de um programa de transferência de renda: o impacto do Bolsa-Escola sobre os gastos das famílias brasileiras. **Estudos Econômicos**, v. 38, p. 235-265, 2008.

SCÓTOLO, D.; PANOSSO NETTO, A. Contribuições do Turismo para o Desenvolvimento Local. Cultor: **Revista de Cultura e Turismo**, v. 9, p. 36-59, 2015.

TAVARES, Maria C.; FIORI, José L. **Desajuste global e modernização conservadora**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

WOOLDRIDGE, J. M. **Introdução à Econometria**: uma Abordagem Moderna. São Paulo: Cengage Learning, 2010.